

## NOTE E SPUNTI IN MATERIA PARLAMENTARE\*

di Daniele Ravenna

«...la rottura delle regole, l'indebolimento della democrazia. Il secondo è conseguenza della prima, perché la rottura delle regole in quell'indebolimento si traduce; ma, forse, è anche vero l'inverso: è l'indebolimento della democrazia... che in realtà ha consentito continue deviazioni e rotture; è la scarsa considerazione per il valore suo e delle regole in cui si traduce, la scarsa coscienza del loro significato profondo e dei principi che le ispirano.»

LORENZA CARLASSARE, *Fonti del diritto, rottura delle regole, indebolimento della democrazia (1999)*<sup>1</sup>

**1. Costituzione, diritto parlamentare e cattive prassi. 2. Riorientare costituzionalmente le prassi? 3. Le proposte di riforma dei regolamenti. 4. La corsia preferenziale per le iniziative del Governo. 5. L'esame in Commissione. 6. Lo statuto dell'opposizione. 7. I maxiemendamenti. 8. Gruppi parlamentari, partiti, liste. 9. Come scrivere i regolamenti? 10. Parlamento, Corte e antichi feticci.**

**1. Costituzione, diritto parlamentare e cattive prassi.** In queste rapide note vorrei prendere le mosse da un recente studio, che ha posto in luce la progressiva alterazione dello schema della gerarchia delle fonti disciplinatrici del diritto parlamentare (Costituzione - regolamenti parlamentari - fonti non scritte), esprimendo «l'impressione che all'interno delle Camere la "vera" fonte siano i precedenti, i quali concorrono a formare sia le prassi, sia la giurisprudenza parlamentare, spesso prescindendo da qualsiasi considerazione relativa ai limiti costituzionali e regolamentari, per rispondere invece a logiche essenzialmente politiche e soddisfare esigenze il più delle volte contingenti»<sup>2</sup>. Si tratta di una argomentata razionalizzazione di quel sentimento di sottile disagio che coglie chi, anche a prima lettura dei testi vigenti dei regolamenti delle Camere, rilevi lo iato vistoso fra quanto vi è scritto e la prassi corrente nelle Camere. Tale «silenziosa riorganizzazione delle fonti»<sup>3</sup> non solo compromette - per via di successivi smottamenti - la «tenuta» dei regolamenti parlamentari, ma - segnala una dottrina sempre più preoccupata - va allontanando il concreto modo di funzionare delle Camere dagli stessi principi costituzionali che regolano la materia.

Per quanto attiene specificamente al procedimento legislativo, ad esempio, da ultimo hanno suscitato severe osservazioni critiche le modalità di approvazione - oltre che il merito - del cd. «lodo Alfano»<sup>4</sup>. Vi è chi<sup>5</sup>, pur sottolineando la fulminea rapidità dell'*iter* parlamentare, giudicato

---

\* Questo saggio è destinato agli Scritti in onore di Lorenza Carlassare.

<sup>1</sup> In ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 10 - Seminario 1999*, Torino, 2000, pag. 75.

<sup>2</sup> C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in «Quad. Cost.», n. 4/2008, pag. 743.

<sup>3</sup> EAD., *op. cit.*, pag. 756.

<sup>4</sup> Legge 23 luglio 2008, n. 124, *Disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato*, pubblicata nella Gazz. Uff. 25 luglio 2008, n. 173.

mera «rappresentazione formale» di un procedimento legislativo, ha rilevato che la maggioranza, per ottenere tale risultato, non ha dovuto neppure ricorrere a particolari «strappi» regolamentari; altri, di avviso parzialmente diverso<sup>6</sup>, rilevando invece la violazione di specifiche norme regolamentari, ha osservato che queste tuttavia si fondano su puntuali precedenti, in nome di una sorta di inseguimento del peggior precedente, con un perverso effetto accumulo che allontana progressivamente le prassi parlamentari dai principi costituzionali e dagli stessi regolamenti; per altri ancora<sup>7</sup> la vicenda mostra che, in fondo, la corsia preferenziale per le proposte del Governo c'è già, e la sostanziale vanificazione dell'esame istruttorio in Commissione prodottasi (in questo caso come in molti altri) meriterebbe di essere rilevata da parte della Corte, alla quale in definitiva viene rivolto un pressante appello perché si risolva a valicare decisamente il baluardo degli *interna corporis*, sottoponendo al proprio giudizio anche i vizi formali delle leggi, attinenti al procedimento di approvazione<sup>8</sup>.

Un altro esempio recente, fra i molti possibili, che merita di essere richiamato, oltre ai casi celebri e vistosi delle più recenti leggi finanziarie<sup>9</sup>, è la procedura seguita per la conversione del decreto-legge cd. «rottamazione veicoli»<sup>10</sup>. Quest'ultimo ha visto una applicazione esemplare di quella «micidiale»<sup>11</sup> combinazione di decretazione d'urgenza-maxiemendamenti-questione di fiducia che, vistosamente in contrasto con i principi costituzionali del previo esame in Commissione e dell'approvazione articolo per articolo, da tempo viene subita dalle Camere in un clima di apparente rassegnata accettazione.

**2. Riorientare costituzionalmente le prassi?** Recenti riflessioni sulla sistematica del diritto parlamentare hanno colto, quale dato caratterizzante del suo concreto operare, la «tirannia del

---

<sup>5</sup> C. BERGONZINI, *A proposito dell'iter parlamentare della l. n. 124 del 2008*, in R. BIN - G. BRUNELLI - A. GUAZZAROTTI - A. PUGIOTTO - P. VERONESI (a cura di), *Il lodo ritrovato. Una quaestio e un referendum sulla legge n. 124 del 2008 (Atti del Seminario di Ferrara, 27 marzo 2009)*, Torino, 2009, e-book, in corso di pubblicazione.

<sup>6</sup> N. LUPO, *Una legge approvata in gran fretta, sulla base dei "peggiori" precedenti*, in R. BIN, *op. cit.*

<sup>7</sup> S. CURRERI, *Sui vizi procedurali del c. d. lodo Alfano*, in R. BIN, *op. cit.*

<sup>8</sup> G. BRUNELLI, *Un privilegio illegittimo (anche per vizio formale)*, in R. BIN, *op. cit.*

<sup>9</sup> Per le finanziarie, basterà ricordare: finanziaria 2005 (XIV legislatura - Governo Berlusconi III): 1 articolo di 572 commi; finanziaria 2006 (stesso Governo): 1 articolo di 612 commi; finanziaria 2007 (XV legislatura - Governo Prodi II): 1 articolo di 1364 commi circa (il calcolo è impreciso perché c'è qualche comma-*bis*); finanziaria 2008 (stesso Governo): 3 articoli per 1193 commi. Come è noto, il contesto totalmente diverso prodottosi nella XVI legislatura (Governo Berlusconi IV) e la decisione di anticipare la manovra in un decreto-legge estivo hanno consentito un drastico dimagrimento della finanziaria 2009, precipitata a 4 articoli per un totale di soli 72 commi.

<sup>10</sup> Il decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, recante misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi (8 articoli nel testo originario, scadenza il 12 aprile), è stato presentato alla Camera per la conversione (AC 2187), ove l'esame nelle Commissioni riunite Finanze e Attività produttive in sede referente si è trascinato per un mese intero (dal 24 febbraio al 26 marzo); in Aula, il 1° aprile, il Governo ha presentato un maxi-emendamento, sul quale ha posto la questione di fiducia. Il testo è passato così a 25 articoli. Nel maxi-emendamento il Governo ha inserito - fra l'altro - norme sull'IVA di imprese in crisi, sulla conversione delle centrali elettriche, fiscali, sugli autoservizi, sulla cassa integrazione, sul patto di stabilità interno, su fondi speciali, sulle obbligazioni Alitalia, nonché, tutto intero, il testo di un altro decreto-legge. Si trattava del decreto-legge 5 febbraio 2009, n. 4, recante misure urgenti in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero - caseario (cd. "quote latte"), il cui iter di conversione era iniziato al Senato, che lo aveva già approvato il 5 marzo (AS 1367, divenuto quindi AC 2263): il maxi-emendamento lo ha riprodotto (negli artt. da 8-*bis* a 8-*octies*) in un testo che ha ripreso in larga misura quello licenziato, con modificazioni, dal Senato, ma - va sottolineato - assai diverso da quello che nel frattempo (19 marzo) era stato ampiamente modificato dalla Commissione agricoltura della Camera. In sostanza, con il maxi-emendamento al decreto-legge n. 5 il Governo ha - fra l'altro - risolto un serio problema politico di contrasto all'interno della maggioranza sulle quote latte e manifestatosi nei differenti testi approvati dal Senato e dalla Commissione agricoltura della Camera per il decreto-legge n. 4. Infine, dato il pochissimo tempo residuo, il successivo iter in Senato del decreto-legge n. 5 - a scorno del bicameralismo paritario - si è risolto in una mera ratifica (il 7 aprile in Commissione, l'8 in Aula), garantita anche qui dalla posizione della questione di fiducia.

<sup>11</sup> L'aggettivo è di S. CURRERI, *Riforme regolamentari e futuro del Parlamento*, in «Quad. Cost.», n. 4/2008, pag. 772.

precedente», o meglio, la «tirannia del precedente segreto»<sup>12</sup>, il cui monopolio è gelosamente custodito dalle Presidenze, le quali fondano la legittimità delle proprie singole decisioni sulla «spasmodica ricerca del precedente applicativo del diritto parlamentare cui uniformarsi per regolare il caso concreto»<sup>13</sup>, *vulgo* sulla ricerca, nel maremagno dei precedenti parlamentari, di quello più confacente a giustificare la decisione che nel caso concreto intendono adottare.

In sintesi l'auspicio dei due autori citati - facendo torto alla ricchezza e alla profondità delle loro riflessioni - è per una «interpretazione costituzionalmente orientata» delle regole per il funzionamento delle Assemblee, abbandonando il metodo casistico sopra detto; a tal fine auspicano intese fra le due Camere, fondate sul principio di leale collaborazione, sulla cui base le due Presidenze enucleino linee di interpretazione generalmente valide: una sorta di codificazione dei principi, costituzionalmente orientati, per l'applicazione dei regolamenti. In tal modo, fra l'altro, si recupererebbero i perduti margini di elasticità della disciplina regolamentare, senza necessità di ricorrere a sempre traumatiche modifiche regolamentari. Accanto a ciò, la seconda dottrina citata auspica un metodo di selezione dei precedenti, da operare sulla base di motivazioni rese esplicite. Ma, aggiunge, il presupposto è, nella dialettica oggi squilibrata fra Presidenze e opposizioni, la conquista della pubblicità per i suddetti precedenti<sup>14</sup>. Tale ultima osservazione assume specifica

<sup>12</sup> La prima espressione è di D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)*, in «Giur. Cost.», 2007, pag.543; la seconda di C. BERGONZINI, *La piramide* cit., pag. 762. Tale tirannia, per il primo, sarebbe causa del prevalere nelle prassi parlamentari di interpretazioni continuistiche e, insieme, di una perdita di elasticità del diritto parlamentare.

<sup>13</sup> D. PICCIONE, *op. cit.*, pag. 544.

<sup>14</sup> E' da chiedersi la ragione profonda per cui le varie opposizioni succedutesi nelle stagioni del bipolarismo - in cui non di rado si è assistito a contestazioni anche durissime delle decisioni presidenziali sulla conduzione dell'Assemblea - abbiano ritenuto di sollevare solo sporadicamente questa *issue*, che pure appare di grande rilievo ai fini della loro azione in Parlamento. Risale tuttavia alla XIII legislatura un precedente importante, che pare utile riportare testualmente dal resoconto stenografico del Senato (381° seduta - 14 maggio 1998):

«VEGAS . Domando di parlare per un richiamo al Regolamento.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

VEGAS. Signor Presidente, nella discussione odierna abbiamo affrontato questioni di un certo rilievo regolamentare e siccome siamo qui per votare, ma anche per apprendere, le sarei molto grato se fosse possibile distribuire a tutti i senatori il volume del massimario, in modo che ciascuno possa avere una conoscenza completa di tutta la casistica.

PRESIDENTE . Senatore Vegas, valuteremo la sua richiesta.

LA LOGGIA . Domando di parlare.

PRESIDENTE . Ne ha facoltà.

LA LOGGIA. Signor Presidente, chiedo scusa se intervengo per un'ulteriore specificazione di quanto già espresso egregiamente dal collega Vegas, ma a me pare assolutamente doveroso che tutti i senatori siano posti egualmente in condizione di utilizzare gli stessi strumenti della Presidenza del Senato e, con tutto il rispetto, anche del Segretario generale. Quindi mi permetto di pregarla di rispondere: "sì, è ovvio", non "valuteremo".

PRESIDENTE. Senatore La Loggia, non posso dire: "sì è ovvio" perché il massimario, per consuetudine di questa Assemblea, è riservato alla Presidenza. Ove mai il Presidente, o meglio il Consiglio di Presidenza, decidesse altrimenti sarei più che lieto di accogliere la richiesta. Al momento non credo ci sia altro da fare che rispettare la consuetudine: il massimario, ripeto, è riservato alla Presidenza.

LA LOGGIA . Allora la prego, a nome del Gruppo Forza Italia, di adoperarsi all'interno del Consiglio di Presidenza, di cui lei è autorevolissimo componente, perché questo possa avvenire.

PRESIDENTE . Io rappresenterò le istanze sue e del suo Gruppo, senatore La Loggia, al Presidente del Senato.

SPERONI . Domando di parlare.

PRESIDENTE . Ne ha facoltà.

SPERONI. Accogliendo una mia richiesta formulata nel corso di una precedente legislatura è stata modificata la veste tipografica del Regolamento del Senato, annotando le interpretazioni della Giunta per il Regolamento. Questa modifica è molto utile, però a quanto pare il riferimento è un po' limitato, come abbiamo visto anche in questa occasione.

Pertanto, come Presidente del Gruppo Lega Nord-per la Padania indipendente, mi associo alla richiesta del collega La Loggia affinché, cambiando la consuetudine, la stessa possa essere accolta. Visto che siamo in un momento di riforme e di cambiamenti, penso che possa essere sintomatico che sia fornito tale strumento a tutti i senatori e che lo stesso non rimanga nella disponibilità di pochi, quasi fosse una consorteria da quella parte del bancone nei confronti di tutta

rilevanza nell'attuale contesto di bipolarismo «muscolare»: se in precedenza il riserbo sui precedenti rispondeva allo scopo di rafforzare la posizione del Presidente (all'epoca «uomo della Costituzione») nei confronti dell'Assemblea ai fini della sua migliore conduzione, oggi esso si risolve in un marcato vantaggio della maggioranza *pro tempore* a danno dell'opposizione.

Le esposte considerazioni e i conseguenti suggerimenti, la cui debolezza risiede forse, nelle presenti circostanze, sul piano della concreta praticabilità, potrebbero essere ulteriormente integrate con una osservazione circa la sede in cui quelle iniziative potrebbero collocarsi, e cioè le Giunte per il regolamento. E' probabilmente quello l'ambito ove sviluppare quella riflessione e quella motivata selezione dei precedenti, che i due autori auspicano. Avviando un'azione in tal senso - che dovrebbe sottrarre la Giunta alla prassi che la vede chiamata dal Presidente ad esprimersi volta per volta su un caso concreto esploso in Aula e quindi fatalmente trascinata in una logica di contrapposizione maggioranza di governo-opposizione - si potrebbe promuovere una stagione di riflessioni, nella quale elaborare in via preventiva quelle coordinate interpretative dei regolamenti costituzionalmente orientate, nonché quella ragionata selezione di precedenti, di cui è avvertita la carenza<sup>15</sup>.

**3. Le proposte di riforma dei regolamenti.** Sulle proposte di riforma dei regolamenti parlamentari presentate all'inizio della XVI legislatura dai principali Gruppi di maggioranza ed opposizione e sulle comuni linee di tendenza che è possibile cogliervi già molto è stato scritto.

Si è discusso, in particolare, delle proposte presentate, in analogo testo presso le due Camere, dai Capigruppo del PDL all'inizio della XVI legislatura<sup>16</sup> che disegnano uno scenario orientato a:

- sveltire il procedimento legislativo a beneficio delle iniziative del Governo mediante la «corsia preferenziale»;
- introdurre un vero e proprio statuto dell'opposizione;
- porre fine al fenomeno dei maxi emendamenti;
- assicurare un raccordo fra liste elettorali e Gruppi parlamentari.

**4. La corsia preferenziale per le iniziative del Governo.** Circa la corsia preferenziale per le iniziative governative, appaiono equilibrate le osservazioni di Lippolis<sup>17</sup>, per il quale dovrebbe essere possibile trovare un ragionevole punto di mediazione fra esigenza del Governo di ottenere

---

l'Assemblea. Abbiamo approvato addirittura alcune leggi sulla trasparenza, penso che anche in questa Aula la trasparenza debba imperare. »

La richiesta fu reiterata dalle medesime forze politiche nelle sedute del 16 marzo, 21 giugno e il 12 luglio 2000.

<sup>15</sup> Significativamente, nel volume edito periodicamente dall'Amministrazione del Senato con il testo del regolamento, i pareri della Giunta sono pubblicati come note in calce alle disposizioni cui si riferiscono. Ciò offre una evidenza anche fisica della rilevanza ai fini interpretativi di tal pronunce, nelle quali si coniugano stabilità del deciso, alto grado di consenso e potenziale flessibilità, e potrebbe rappresentare un precedente significativo per quanto prospettato nel testo.

<sup>16</sup> Per due approfondite analisi, che giungono a valutazioni differenti, v. ad es. A. SAITTA, *Sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari all'inizio della XVI legislatura*, in «Rass. parlam.», n. 4/2008, pag.871 (per il quale tali proposte comportano "una profonda modifica nella forma di governo con uno spostamento evidente di attribuzioni a detrimento delle Camere" trasformando "la maggioranza parlamentare [in] organo di ratifica dei disegni di legge governativi" (pag. 891), sì che ne "verrebbe surrettiziamente modificato il modello costituzionale della separazione dei poteri" (892); per G. DE VERGOTTINI, *Revisione dei regolamenti parlamentari e istituzionalizzazione dell'opposizione*, in «www.associazionedeicostituzionalisti.it», invece, le modifiche regolamentari proposte prendono atto dei mutamenti già intervenuti nella forma di governo e sono compatibili con il quadro costituzionale. V. anche S. CURRERI, *Riforme cit.*, pag. 763.

<sup>17</sup> V. LIPPOLIS, *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, in «Quad. cost. », n.1/2009, pag. 118.

tempi di esame certi per alcune delle sue iniziative, adeguato approfondimento in Commissione, divieto di maxi emendamenti, conseguente riduzione dell'abuso della decretazione d'urgenza. Va tuttavia osservato che il problema lamentato dal Governo, cui si vorrebbe porre rimedio con la corsia preferenziale, sembra innanzi tutto - con le Aule impegnate in gran parte dalla conversione dei decreti-legge, la programmazione dei lavori sostanzialmente in mano alla maggioranza, le tecniche ostruzionistiche ormai da anni vanificate e le leggi di iniziativa parlamentare virtualmente estinte - un problema di rapporti interni al Governo, del Governo con la sua maggioranza parlamentare e fra le diverse anime di quest'ultima. Non si dovrà forse sospettare che con la corsia preferenziale si voglia introdurre surrettiziamente uno strumento di risoluzione autoritativa di tensioni, che spetterebbe invece proprio al confronto parlamentare portare alla luce e sciogliere? Altra considerazione attiene alle possibili conseguenze negative derivanti dalla costruzione di un percorso parlamentare di produzione normativa a tempi certi e esito positivo garantito, che ricorda, per tanti aspetti, la sessione di bilancio. L'argomento corrente - la contemporaneità richiede decisioni rapide e certe, a fronte di procedure parlamentari lente e imprevedibili - cozza con il rilievo che la torrentizia produzione di norme primarie tipica del nostro ordinamento è composta, per troppo grande parte, da modifiche a norme approvate anche solo pochi mesi prima, con un deprecabile effetto di instabilità della legislazione. Rendere ancora più spedita la produzione normativa voluta dal Governo tradirebbe quel compito di raffreddamento e meditazione che il Parlamento già oggi non svolge adeguatamente.

**5. L'esame in Commissione** Il tema della riserva di esame in Commissione - costituzionalmente imposta - sembra essere sfuggito sia alle proposte della maggioranza che dell'opposizione sopra richiamate, benché sia questo uno dei nodi di maggiore tensione fra dettato costituzionale (pur nella sua laconicità), regolamenti e prassi applicative<sup>18</sup>. Va ricordato, al riguardo, che il regolamento della Camera aveva chiaramente perseguito l'obiettivo di garantire un'area temporale riservata all'esame istruttorio in Commissione<sup>19</sup>; al contrario, quello del Senato, sostanzialmente tacendo sul punto, ha dato spazio a prassi, fondate sulla piena discrezionalità delle scelte di programmazione dei Capigruppo, che hanno sovente schiacciato la fase dell'esame in Commissione a un mero simulacro. Va ricordato, in particolare, il principio, ormai radicato, che teorizza la prevalenza del calendario sull'ordine del giorno: ciò significa che i Capigruppo, ad esempio, possono deliberare<sup>20</sup> l'immediato inserimento nel calendario dell'Aula - e conseguentemente nell'ordine del giorno, anche in difformità da quello già diramato - di un nuovo provvedimento, prescindendo totalmente dallo stato dell'esame in Commissione (che, in ipotesi, potrebbe non essere ancora iniziato). A ciò si aggiunge quella disposizione regolamentare sul termine per l'esame in sede referente (art. 44.3), la cui corrente interpretazione vuole che, ove la Commissione non abbia concluso i propri lavori entro il termine previsto dal calendario dell'Aula, questa prenda in esame il disegno di legge posto all'ordine

<sup>18</sup> Attiene pur marginalmente al tema il problema sollevato dalla natura del tutto eterogenea di taluni testi legislativi presentati alle Camere, eterogeneità destinata sovente ad accentuarsi durante *l'iter*. Pare in molti casi smarrita l'idea stessa della legge come un documento unitario, caratterizzato da sistematica e coerenza interne e da un oggetto definito, il quale rappresenta un elemento essenziale per strutturare *l'iter* di esame in un Parlamento organizzato intorno a Commissioni permanenti le cui competenze sono individuate per specifiche materie. Molti dei testi che transitano oggi per le Camere, infatti, pongono in seria difficoltà l'esercizio del potere presidenziale di assegnazione alle Commissioni (nonché le stesse Commissioni chiamate ad esaminarli, estranee a buona parte delle disposizioni loro sottoposte, e quelle viceversa che lamentano di essere spogliate dell'esame di testi di loro spettanza), sì che meglio si presterebbero ad essere esaminati dagli Uffici di statutaria memoria.

<sup>19</sup> L'art. 23, comma 5, pare inequivoco nello statuire che il termine di due mesi per l'esame in sede referente è termine minimo, salvo accordo unanime dei Capigruppo; tuttavia la prassi è andata in direzione diversa. V. G. RIZZONI, *La programmazione dei lavori alla prova: l'esperienza della XIV legislatura*, in in E. GIANFRANCESCO - N. LUPO (cur.), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, pag. 212, e L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2008, pag. 152.

<sup>20</sup> Si ricordi che al Senato la deliberazione può avvenire anche da parte della sola maggioranza di governo.

del giorno nel testo originario del proponente, sì che l'eventuale lavoro istruttorio comunque compiuto della Commissione risulta vanificato, e il dibattito in Aula si svolge senza il fondamentale riferimento rappresentato dal relatore.

Pare francamente difficile trovare compatibile tale prassi con la disposizione costituzionale, pur ridotta al suo nucleo essenziale<sup>21</sup>, così come pare necessario che, in un quadro organico di riforme regolamentari, il tema sia adeguatamente trattato in un quadro di bilanciamento non fittizio fra le diverse istanze.

**6. Lo statuto dell'opposizione.** Per quanto riguarda il cd. statuto dell'opposizione, è noto come sia stata la Camera, più del Senato, ad aver creduto in tale istituto, inserendo nel proprio regolamento - in specie con la riforma del 1997 - elementi che ne delineano una fisionomia che già ora non può dirsi propriamente embrionale<sup>22</sup>; il Senato, come è noto, ha seguito con molta più cautela quell'indirizzo, sì che nel suo regolamento i riferimenti all'opposizione sono molto più limitati<sup>23</sup>. Pur nel profondo mutamento di tanti elementi del contesto politico e istituzionale intervenuto dal 1997 ad oggi (sistemi elettorali, struttura delle coalizioni, quadro dei partiti, maggioranze di governo), le disposizioni in questione non sembrano aver mai intercettato realmente le esigenze delle opposizioni<sup>24</sup>. Non si può negare tuttavia *a priori* l'utilità quantomeno potenziale di una

<sup>21</sup> D. PICCIONE, *op. cit.*, pag. 549, opera una condivisibile ricostruzione del contenuto minimo desumibile dalla riserva di esame in Commissione ex art. 72, rinvenendolo da un lato nell'obbligo di conclusione della discussione generale in Commissione (cui pertanto gli strumenti di programmazione dell'Aula dovrebbero piegarsi), compensato dall'utilizzabilità anche in Commissione degli strumenti antiostruzionistici oggi applicati solo in Aula (al Senato).

<sup>22</sup> Ricordiamoli brevemente:

- il Comitato per la legislazione, composto in modo da «garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni» (art.16-bis.1 Reg. Camera), chiamato ad esprimere pareri in ordine alla qualità dei testi normativi, talvolta facoltativi (su richiesta di un quinto delle Commissioni) talvolta obbligatori;
- la riserva di una quota del tempo del programma dell'Assemblea agli argomenti indicati dai Gruppi dissenzienti ovvero dalle opposizioni (23.6);
- nel calendario dell'Assemblea, la quota di riserva agli argomenti dei Gruppi dissenzienti (24.2) o dei Gruppi di opposizione (24.3); il divieto di dedicare ai decreti-legge più di metà del tempo disponibile;
- nel contingentamento, sui disegni di legge governativi, all'opposizione è riservato più tempo che alla maggioranza (24.7); ai relatori di minoranza è assicurato almeno un terzo del tempo di quelli di maggioranza (24.10);
- sono disciplinate le relazioni di minoranza, che devono recare un proprio testo, "anche parzialmente alternativo" a quello della Commissione (79.12);
- la possibilità per il relatore di minoranza di presentare fino all'ultimo un (unico) subemendamento ai nuovi emendamenti della Commissione o del Governo (86.5) e di esprimersi su ogni proposta della Commissione (86.7);
- la votazione dei testi di minoranza sotto forma di emendamenti ai testi della Commissione (87.1-bis);
- i relatori di minoranza in sessione di bilancio (120.3) e sessione comunitaria (126-ter.2);
- il *question time* in Aula (135-bis) e in Commissione (135-ter).

<sup>23</sup> Se si esclude il mero e tradizionale riferimento ai relatori di minoranza nella sede referente (43.6 e 43.7), tali riferimenti si esauriscono:

- nell'obbligo di prevedere, nel programma dei lavori dell'Aula, almeno quattro sedute ogni due mesi «esclusivamente all'esame di disegni di legge e di documenti» delle opposizioni (53.3);
- nell'alternanza fra domande della maggioranza e delle opposizioni nel *question time* (151-bis.4);
- nell'obbligo di discutere in Aula entro un mese le mozioni sottoscritte da almeno un quinto di senatori (157.3);
- nell'obbligo per le Commissioni di esaminare a tempi brevi e garantiti le proposte di istituire Commissioni d'inchiesta proposte da almeno un decimo dei senatori (162.2).

Si può aggiungere lo strumento previsto dall'art. 78-bis - introdotto nel 1988 e mai attuato - che prevede la tenuta, da parte del Presidente, di una sorta di scadenario dei termini previsti dalla legislazione e la tempestiva comunicazione al Governo e alle Commissioni di quelli in scadenza. Pur attenendo più propriamente ai rapporti fra Senato e Governo, lo scadenario legislativo parrebbe strumento particolarmente atto a supportare le opposizioni, ma non risulta che queste ne abbiano sollecitato l'attuazione o lamentato la mancanza.

<sup>24</sup> Sul bilancio, sostanzialmente deludente, delle riforme regolamentari della Camera del 1997 alla luce dell'esperienza della XIV legislatura, v. l'approfondito studio critico di G. RIZZONI, *op. cit.*, pag. 203, il quale peraltro conclude,

siffatta strumentazione, che rimane comunque a disposizione delle opposizioni, a mo' di utensile da tenere nel cassetto, che un giorno potrebbe servire; tuttavia il bilancio poco esaltante della loro applicazione induce alla cautela circa le sue prospettive di sviluppo attraverso un ulteriore irrobustimento regolamentare. In definitiva, se il futuro riformatore dei regolamenti parlamentari collocasse sui due piatti della bilancia da un lato la corsia preferenziale per le iniziative legislative del Governo e dall'altra uno statuto dell'opposizione che fino ad oggi le diverse opposizioni hanno mostrato di considerare di scarsa utilità, si rischierebbe veramente un patto leonino.

Altra annotazione riguarda una delle possibili forme in cui lo statuto dell'opposizione potrebbe concretarsi. Ci si riferisce alla costituzione di organismi di garanzia a composizione paritaria fra maggioranza e opposizione, sul genere del precedente rappresentato dal Comitato per la legislazione della Camera<sup>25</sup>. Pur senza sottovalutare l'utilità della proposta, va segnalato come una recente vicenda svoltasi in Senato<sup>26</sup> confermi i timori che, qualora tali organismi abbiano una funzione meramente istruttoria e non decisoria, le loro proposte vengano rovesciate dalle deliberazioni dell'Assemblea, ove tendenzialmente riemerge la logica di contrapposizione maggioranza di Governo-opposizione.

**7. I maxiemendamenti.** La patologia dei maxiemendamenti concretizza, in un colpo solo, la violazione sostanziale di due fra i pochi precetti che la Costituzione detta in materia di procedimento legislativo: l'obbligo dell'approvazione articolo per articolo e la necessità del previo esame in commissione<sup>27</sup>.

E' ben noto l'ormai risalente richiamo critico del Presidente della Repubblica su un «modo di legiferare - invalso da tempo»<sup>28</sup>, così come sono altrettanto noti l'ossequio meramente formale a suo tempo prestato dalle Camere a tale richiamo<sup>29</sup>, e l'argomento, addotto in tale circostanza dal

---

sorprendentemente, che il sistema del 1997 è uscito rafforzato dalla «prova di fuoco» della XIV legislatura. Anche in Senato gli «argomenti indicati dalle opposizioni» hanno visto applicazione del tutto sporadica e di scarso rilievo.

<sup>25</sup> Ad esempio, il Doc. II, n. 6 (Senato - Gasparri e Quagliariello) propone composizione paritaria per la Giunta delle elezioni e l'istituendo Comitato di controllo sui conti pubblici; il Doc. II, n. 9 (Senato - Ceccanti e altri) la propone per la Giunta delle elezioni e per la Giunta per il regolamento.

<sup>26</sup> A seguito di un ricorso presentato dal primo dei non eletti per la lista "Popolo della libertà" avverso la proclamazione a senatore del sig. Di Girolamo nella circoscrizione estero - ripartizione Europa (si affermava l'assenza del requisito di eleggibilità della residenza all'estero), la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato avviò una complessa istruttoria - fu costituito anche un apposito Comitato inquirente - in esito alla quale accolse all'unanimità la proposta di contestare il seggio del senatore Di Girolamo. Il 20 ottobre 2008, dopo la seduta pubblica di contestazione, la Giunta deliberò di proporre all'Assemblea la decadenza dal seggio del senatore Di Girolamo e, nella seduta del 28 ottobre, approvò all'unanimità la relazione recante le motivazioni della decisione assunta (Doc. III, n. 2). L'Assemblea del Senato si convocò, per la discussione sulle conclusioni della Giunta, solo il 29 gennaio 2009. In quella sede, dopo la votazione e il rigetto (per parità di voti) di una questione sospensiva presentata dal Capogruppo PDL, fu repentinamente presentato da senatori del PDL - tra contestazioni dell'opposizione in ordine alla regolarità della presentazione - un ordine del giorno in difformità dalle conclusioni della Giunta, che richiedeva una nuova indagine da parte di questa, da concludere peraltro non prima che sui fatti contestati fosse intervenuto il giudicato penale. Nella successiva votazione a scrutinio segreto l'ordine del giorno della maggioranza fu approvato dall'Assemblea con tre voti di scarto. La questione fu quindi rinviata in Giunta, coll'istruzione di non procedere al suo nuovo esame prima dell'esito definitivo del procedimento penale. Al di là del merito, la vicenda appare interessante per le diverse logiche che hanno presieduto alle deliberazioni nella Giunta (ove si è raggiunta l'unanimità) e in Aula, dove è riemersa la contrapposizione maggioranza di governo-opposizione, su un tema che in apparenza (riguardando un contrasto fra soggetti interni alla medesima forza politica) non avrebbe dovuto evocarla.

<sup>27</sup> Il tema dei maxiemendamenti è particolarmente approfondito in N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO - N. LUPO (cur.), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, pag. 41, nonché, da ultimo, in G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008.

<sup>28</sup> E' il messaggio del Presidente Ciampi del 16 dicembre 2004, di rinvio alle Camere del disegno di legge governativo di delega per la riforma dell'ordinamento giudiziario: XIV legislatura, Doc. I, n. 6.

<sup>29</sup> Dettagli in Lupo, *op. ult. cit.*, specialm. pag. 51 e 104.

Presidente del Senato, circa l'impossibilità di individuare una nozione costituzionale di «articolo». Sulla necessità di ancorare a basi solide la nozione costituzionale di «articolo»<sup>30</sup> vanno pienamente condivise le osservazioni di chi ha osservato che, al contrario, è la disposizione costituzionale che impone all'interprete di riempirla di contenuto giuridico e, muovendo dagli indizi sparsi nell'ordinamento, rinviene il nucleo essenziale di tale contenuto intorno alle nozioni di omogeneità e numero limitato di commi<sup>31</sup>. Tuttavia, la soluzione prospettata al fine di conseguire tale risultato - «un'iniziativa concordata tra i due rami del Parlamento e, ovviamente, tra maggioranza e opposizione»<sup>32</sup> con cui stabilire: 1) il principio dell'omogeneità del contenuto di ciascun articolo e 2) l'obbligo, a pena di inammissibilità, che gli emendamenti si riferiscano a un solo articolo - pare peccare di ottimismo in ordine alla possibilità di giungere all'intesa auspicata, di darle un contenuto effettivo e di assicurarne nel tempo il rispetto<sup>33</sup>. A dire il vero, nelle circostanze presenti non sembra giustificato neppure nutrire soverchia fiducia nell'eventuale introduzione di norme regolamentari che si limitino ad imporre coerenza unitaria al contenuto dei singoli articoli: la loro applicazione sarebbe comunque rimessa a organi (le Presidenze di Commissioni e Assemblee) le cui valutazioni si calano ormai pienamente nella logica dualistica maggioranza-opposizione e che da tale collocazione sarebbero fortemente orientate<sup>34</sup>. Forse si deve (mestamente) concludere che l'unica soluzione efficace - per quanto rozza concettualmente - al fine di trovare un solido fondale ove ancorare la nozione costituzionale di «articolo» sia quella di affiancare in sede regolamentare, accanto al principio dell'omogeneità, un criterio puramente quantitativo, determinando per l'articolo parametri oggettivi, tecnicamente univoci e non derogabili: ad esempio fissando il limite numerico di dieci commi<sup>35</sup> e per i commi un limite quantitativo di parole, rimettendo alle Presidenze<sup>36</sup> l'obbligo di rendere conformi a tali limiti articoli (ed emendamenti) presentati che non lo rispettino<sup>37</sup>.

Sotto questo profilo, dunque, la pur apprezzabile intenzione espressa dai presentatori della ricordata proposta del PDL di contrastare il fenomeno dei maxiemendamenti non sembra sorretta da

---

<sup>30</sup> Non solo per ricondurre a correttezza le prassi parlamentari, ma anche per fondare su di esso, ove sia inevitabile farvi ricorso, anche un sindacato di legittimità costituzionale.

<sup>31</sup> N. LUPO, *op. ult. cit.*, pag. 104.

<sup>32</sup> *Id.*, *ibid.*, pag. 110.

<sup>33</sup> Ancora più ottimisticamente, V. LIPPOLIS, *op. cit.*, pag. 118) confida che, senza neppure inoltrarsi nel delicato sentiero dell'interpretazione costituzionale di «articolo», a fermare il fenomeno dei maxiemendamenti possa essere sufficiente il giudizio (presidenziale) di inammissibilità di emendamenti dal contenuto eterogeneo.

<sup>34</sup> Sembra incontestabile che «I Presidenti d'Assemblea, ben lungi dalla figure di "arbitri imparziali" che la dottrina tramanda, sono divenuti in breve tempo elementi essenziali per l'attuazione dell'indirizzo governativo, cui una maggioranza non può in alcun modo rinunciare.», Così, alla luce dell'esordio della XV legislatura, C. BERGONZINI, *Presidenti delle Camere: quando l'imparzialità diventa potere*, in «Quad. Cost.», n. 3/2006, pag. 546. Per riferimenti alla compromissione dell'autorevolezza dei Presidenti a causa del dilagare di esternazioni, specie nella XV legislatura, v. EAD., *Se i Presidenti d'Assemblea si atteggiavano a serial speaker*, in «Quad. Cost.», n. 2/2007, pag. 339. Si consideri, ad esempio, la decisione del Presidente della Camera in ordine all'ammissibilità del maxiemendamento sul decreto-legge rottamazione veicoli (cfr. nota 10), che rileva specialmente alla luce della ritenuta maggiore severità della Presidenza di quel ramo, rispetto al Senato, nel giudizio sull'ammissibilità di emendamenti ai decreti-legge.

<sup>35</sup> Tale limite era indicativamente raccomandato dalla circolare della Presidenza del Consiglio 2 maggio 2001, *Guida alla redazione dei testi normativi*, richiamata da N. LUPO, *Emendamenti cit.*, pag. 107.

<sup>36</sup> Cioè in sostanza alle burocrazie parlamentari, che sono notoriamente efficienti allorché si tratti di applicare, in nome della Presidenza, prescrizioni chiare e inequivoche in ordine alle caratteristiche strutturali dei testi in esame: si può ricordare, al riguardo, l'efficace applicazione data alle regole in materia di *drafting* contenute nelle due circolari dei Presidenti della Camera e del Senato del 20 aprile 2001, *Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi* (alle sole regole, si badi, e non alle raccomandazioni...).

<sup>37</sup> La fantasia, sovente volta al male, del legislatore-emendatore potrebbe cercare di aggirare l'ostacolo ricorrendo alla moltiplicazione degli articoli; ma qui si incontrerebbe il naturale ostacolo rappresentato dalla conseguente moltiplicazione delle votazioni e del collo di bottiglia dei tempi di esame in Assemblea.

una strumentazione efficace: il testo da loro proposto, infatti, finisce col rimettere a una valutazione presidenziale il giudizio sulla richiesta omogeneità dell'articolo e degli emendamenti.

**8. Gruppi parlamentari, partiti, liste.** Un tema di scottante attualità fino alla XV legislatura, e che invece la repentina evoluzione del quadro politico nel passaggio alla XVI sembra aver bruscamente ridimensionato (almeno per il momento), riguarda la proliferazione dei Gruppi<sup>38</sup>, ovvero - per converso - l'opportunità di introdurre nei regolamenti parlamentari requisiti più stringenti per la loro costituzione, al fine di affermare un tendenziale «principio di corrispondenza» fra le liste elettorali che si sono affrontate in competizione nella tornata elettorale e i Gruppi parlamentari che possono costituirsi nelle Camere. Il tema rileva, ovviamente, anche per i suoi riflessi di ordine costituzionale in relazione al divieto di vincolo di mandato *ex art. 67*.

Come è noto, attualmente l'unico requisito prescritto dai Regolamenti parlamentari per la costituzione di un Gruppo (se si eccettuano quelli, di natura «politica», richiesti per autorizzare la costituzione di un Gruppo «in deroga») è quello numerico (10 senatori e 20 deputati - art. 14 dei due Regolamenti), sì che, in teoria, sarebbe possibile costituire fino a 32 Gruppi «di diritto» al Senato e fino a 31 alla Camera, a prescindere da qualsivoglia collegamento con liste elettorali o forze politiche effettivamente presenti nel Paese.

La ricordata proposta di riforma del PDL vuole il concorso di requisito numerico e requisito politico, con una formulazione che, in sostanza, persegue l'obiettivo di assicurare la corrispondenza biunivoca fra contassegno elettorale e Gruppo parlamentare: tante liste si sono confrontate nelle elezioni, tanti Gruppi si costituiscono. In difetto dei requisiti suddetti, potrebbe essere autorizzata la costituzione di un nuovo Gruppo, ma solo decorsi due anni dall'inizio della legislatura, con un limite numerico più elevato (15 senatori) e purchè la nuova formazione rappresenti un partito organizzato nel Paese.

Al riguardo, indicazioni interessanti possono essere desunte da un recente studio comparatistico<sup>39</sup>, dal quale emerge in primo luogo che molti ordinamenti considerano pienamente compatibili l'affermazione della libertà del mandato parlamentare e l'apposizione di limiti vari alla costituzione dei Gruppi (e, talvolta, perfino alla libertà di movimento dei parlamentari da un Gruppo all'altro). L'esame ha posto inoltre in luce l'esistenza, nei Parlamenti considerati, di un significativo ventaglio di soluzioni: si va dalla totale assenza di disciplina alla fissazione di limiti solo numerici, alla presenza di una varietà di regolamentazioni (invero queste ultime sono numericamente prevalenti) miranti a legare in forme diverse schieramenti elettorali e Gruppi parlamentari. Di fatto, emerge tuttavia che la corrispondenza sussiste pacificamente e stabilmente proprio in quei Paesi ove la materia non è disciplinata, mentre in altri casi le normative appaiono fotografare - e dunque consolidare - l'assetto storicamente esistente. Sembra quindi lecita qualche cautela nell'accostarsi a una disciplina che talvolta vale a rafforzare l'esistente e che risulta più efficace... laddove non c'è.

Per quanto riguarda l'Italia, non v'ha dubbio che certe patologie del recente passato non possano essere ignorate e che un intervento sul piano regolamentare possa rivelarsi opportuno. Pure, v'è da chiedersi, proprio in relazione a quanto rimane della libertà di mandato parlamentare, fino a dove sia lecito ed opportuno a tale intervento spingersi. Alla luce del combinato disposto fra una sistema

<sup>38</sup> Sulla partita di *risiko* fra maggioranza e opposizione che ha condotto, all'inizio della XV legislatura, alla costituzione di 10 Gruppi al Senato e 13 alla Camera v. S. CURRELLI, *I gruppi parlamentari nella XV legislatura*, in «Quad. Cost.», n. 3/2006, pag. 548. Per un esame della dinamica dei Gruppi in rapporto al mutare dei sistemi elettorali v. R. DI CESARE, *Nuove tendenze nella formazione dei gruppi parlamentari*, in «Quad. Cost.», n. 1/2007, pag. 79. Per una riflessione sulle prospettive di riforma dei regolamenti, v. L. GIANNITI, *Gruppi e componenti politiche tra un sistema elettorale e l'altro*, in E. GIANFRANCESCO - N. LUPO (cur.), *op. cit.*, pag. 31. V. altresì R. BIN, *La disciplina dei Gruppi parlamentari*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Il Parlamento: atti del 15. Convegno annuale, Firenze, 12-14 ottobre 2000*, Padova, 2001.

<sup>39</sup> SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Dai competitori elettorali ai Gruppi parlamentari - Le regole e i risultati in 11 Paesi*, a cura di F. Marcelli, 2008, in «www.senato.it».

elettorale che, cancellando ogni legame territoriale dei candidati e ogni possibilità di selezione da parte degli elettori, affida le loro speranze di elezione (e rielezione) alla mera volontà dei capi partito (o capi corrente) da un lato e una disciplina del lavoro parlamentare rigidamente incardinata sui Gruppi, cui è rimesso perfino (alla Camera) il potere di scegliere quali emendamenti saranno votati<sup>40</sup> dall'altro, è lecito il dubbio che un ancoraggio troppo stretto - anche sul piano regolamentare - del singolo parlamentare al Gruppo, privandolo anche dell'*extrema ratio* di costruire in Parlamento un'ipotesi politica diversa, concorra a dare un serio fondamento alla prospettiva, tutt'altro che peregrina, prospettata dall'attuale Presidente del Consiglio circa l'opportunità di una ulteriore razionalizzazione dei lavori parlamentari attraverso la delega al Capogruppo del voto del singolo parlamentare<sup>41</sup>.

Piuttosto - ovvero accanto alle ipotesi sopra accennate - potrebbe considerarsi una linea d'intervento che, senza incidere né sulla posizione del singolo parlamentare né sul rapporto con le liste elettorali, agisse sui fattori premianti la proliferazione dei Gruppi: poteri e risorse<sup>42</sup>. Se nelle diverse sedi decisionali i Gruppi fossero rappresentati e valessero esclusivamente *pondere* e non *numero*<sup>43</sup>; se le risorse (contributi finanziari, sedi, strumenti, ecc.) che le Camere assegnano ai Gruppi fossero distribuite secondo un criterio di rigorosa proporzionalità<sup>44</sup>, forse verrebbero meno almeno alcuni di quei fattori. Ne potrebbero derivare altresì conseguenze - non necessariamente negative - anche in ordine ai rapporti fra singoli parlamentari e Gruppi, dal momento che ogni parlamentare sarebbe consapevole del «peso specifico» (in termini di quota di potere e risorse) che la sua appartenenza apporta al Gruppo.

Infine, si potrebbe osservare che un eventuale rafforzamento, nei regolamenti parlamentari, delle figure di maggioranza e opposizione/i pare destinata a porre il tema dei Gruppi in termini nuovi, e in qualche modo attenuati, atteso che il complesso dei poteri inerenti alle funzioni parlamentari non sarebbe più distribuito, come finora, su due livelli (singolo parlamentare - Gruppo),<sup>45</sup> bensì su tre (singolo parlamentare - Gruppo - schieramento).

---

<sup>40</sup> Mentre i contropoteri del singolo parlamentare nei confronti del Gruppo di appartenenza sono rimasti promessa inattuata: ci si riferisce in particolare al Reg. Sen., artt. 53.3, secondo periodo (per il quale il programma di lavoro dell'Assemblea è predisposto tenendo conto anche delle proposte di singoli senatori) e 53.7 (per il quale i regolamenti dei Gruppi - peraltro privi di alcuna pubblicità tanto da potersi dubitare della loro esistenza - devono consentire ai senatori di esprimersi in ordine al programma).

<sup>41</sup> V., dell'11 marzo 2009, *Corriere della sera*, pag. 5, *La stampa*, pag. 6, *Repubblica*, pag. 6. Idea peraltro non nuova, ma già manifestata fin dal 2003: lo ricorda S. CURRERI, *Riforme regolamentari e futuro del Parlamento*, in «Quad. cost.», n. 4/2008, pag. 776, n. 26. Non ci si pone qui in una semplice - e forse superata - prospettiva di mera rivendicazione di maggiore autonomia del singolo parlamentare rispetto allo strapotere del Gruppo. La questione attiene alla complessa relazione intercorrente fra forza politica, Gruppo e singolo parlamentare e si connette al tema della disciplina interna dei partiti e alle garanzie di democraticità e trasparenza. Ciò che pare da ripudiare è l'idea che il Gruppo sia semplicemente la cinghia di trasmissione del partito in Parlamento e che il parlamentare sia il mero esecutore della volontà del Gruppo.

<sup>42</sup> Cui va aggiunto il vantaggio di sovra-rappresentazione di cui godono (solo al Senato) i Gruppi piccoli, che - per poter essere presenti in tutte le Commissioni permanenti - possono designare i propri Senatori in tre Commissioni. V., per l'effetto di proliferazione causato da tale norma all'inizio della XV legislatura, S. CURRERI, *I Gruppi* cit., pag. 549. Non v'ha dubbio che, in un Parlamento che comunque continua a fondarsi sulle Commissioni permanenti, sarebbe necessario un raccordo fra numero delle Commissioni permanenti e numero minimo dei componenti dei Gruppi.

<sup>43</sup> Come risulta avvenire, in via di prassi, nella Conferenza dei Capigruppo del Senato, ove non si aggiunga la prescritta unanimità: mi permetto di rinviare al mio *I Presidenti delle Camere in Assemblea*, in E. ROSSI (cur.), *Studi pisani sul Parlamento - II*, Pisa, 2008, pag. 72. Alla Camera, invece, dal 1997 il regolamento ha introdotto un criterio complesso, che abbina metodo ponderale e maggioranza qualificatissima (i  $\frac{3}{4}$ ); tuttavia la prassi pare essere andata in altra direzione. V. G. RIZZONI, *op. cit.*, pag. 223.

<sup>44</sup> All'opposto, il Regolamento della Camera (15.3) precisa che il Presidente assegna ai Gruppi contributi e strumenti «tenendo presenti le esigenze di base comuni ad ogni Gruppo e la consistenza numerica dei Gruppi stessi».

<sup>45</sup> In verità alla Camera i livelli sono tre, per la presenza delle componenti del Gruppo misto, con proprie competenze e attribuzioni.

**9. Come scrivere i regolamenti?** Sempre in tema di modifiche ai regolamenti parlamentari, sia consentita una osservazione in margine circa l'(in)opportunità di inserire, in fonti dalla natura così peculiare, disposizioni teleologiche o implicanti valutazioni così ampiamente discrezionali da parte degli organi parlamentari chiamati ad applicarle, da prestarsi nella migliore delle ipotesi ad una applicazione meramente formalistica, nella peggiore alla pura e semplice disapplicazione<sup>46</sup>. V'è da chiedersi, al riguardo, se in qualche caso non si sia troppo illuministicamente confidato nella capacità - e nella stessa attitudine - delle disposizioni regolamentari a indirizzare l'azione di organi il cui carattere fondamentale rimane la politicità. Pur con tutti i *caveat* del caso, parrebbe opportuno, in vista delle future riscritture dei regolamenti, fare ricorso a interventi che - certamente in termini circoscritti - purtuttavia recuperino una dimensione inequivocabilmente precettiva e non derogabile *ad libitum* delle disposizioni regolamentari<sup>47</sup>.

**10. Parlamento, Corte e antichi feticci.** Viene infine all'attenzione la questione del sindacato della Corte costituzionale sui vizi procedurali della legge e della estensione di tale sindacato, ovvero del completo incardinamento dei regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti quale definito dalla Costituzione; del superamento, cioè, di quanto residua, oggi, dell'«antico feticcio» degli *interna corporis*.

La questione è troppo nota, scavata e celebrata per richiamarla se non per meri cenni. Sta di fatto che più voci della dottrina, denunciando la gravità della deriva di cui abbiamo detto in apertura, affermano oggi «la pressante necessità di sanzionare, attraverso opportuni interventi della Corte Costituzionale, i vizi formali delle leggi»<sup>48</sup>. Certo, non può sfuggire il rilievo traumatico di un ingresso della Corte nelle aule parlamentari, a sindacare le loro deliberazioni non più solo quanto al contenuto, ma anche quanto alla regolarità delle procedure seguite, vuoi sotto il profilo del giudizio diretto di conformità alle norme costituzionali sul procedimento, vuoi - e sarebbe ancor più traumatico - sotto il profilo della violazione delle (o di talune delle) norme regolamentari, ove queste (o parte di queste) venissero dalla Corte riconosciute come norme parametro nel giudizio di legittimità, in quanto interposte ex art. 72, primo comma, Cost.<sup>49</sup>.

Certo, un siffatto intervento della Corte infliggerebbe un colpo durissimo all'idea che le Camere hanno di sé e al modo in cui "vivono" i propri regolamenti ed evoca prospettive inquietanti di tensioni fra organi costituzionali. E tuttavia non si può dimenticare che la Corte, quando la deriva di prassi non contrastate dai rimedi endogeni ha allontanato troppo il concreto modo di funzionare della forma di governo dal dettato costituzionale, ha già saputo intervenire, dapprima con cauti

---

<sup>46</sup> Si vedano le riflessioni di G. RIZZONI, *op. cit.*, pag. 210, sul mancato raggiungimento dell'obiettivo "illuministico", perseguito alla Camera dalla riforma regolamentare del 1997, di distinguere qualitativamente natura e finalità del dibattito in Commissione da quello dell'Aula. Fra i non pochi esempi possibili, v. la norma del Reg. Cam. (art.23.4) per cui il programma dei lavori dell'Assemblea deliberato dai Capigruppo è formulato "in modo da garantire tempi congrui per l'esame in rapporto al tempo disponibile e alla complessità degli argomenti": principio in astratto sacrosanto ma suscettibile, nella concreta applicazione, di condurre a valutazioni antipodiche da parte dei contrapposti schieramenti. E neppure il più estremo giustizialista potrebbe immaginare di invocare tale norma per far valere un vizio *in procedendo* di una legge approvata in asserita violazione di essa.

<sup>47</sup> Rinunciando, ad esempio, all'uso di quel vero e proprio dispositivo di autodistruzione della precettività della disposizione che è la clausoletta "di norma", la cui presenza è sufficiente a vanificare il più perentorio dei comandi regolamentari, in nome - volta per volta - dell'eccezionalità del caso singolo (che poi... fa precedente): v. ad es. l'art. 53, comma 2, reg. Senato: "di norma" i lavori del Senato sono organizzati per sessioni bimestrali, di fatto... non si è quasi mai fatto.

<sup>48</sup> G. BRUNELLI, *op. cit.*

<sup>49</sup> Sulla complessiva problematica attinente ai regolamenti parlamentari, cfr. M. MANETTI, *ad vocem*, in "Encicl. del dir.", XXXIX, 1988.

moniti, rispettosi dell'autonomia degli altri organi; ma poi, rimasti questi inascoltati, con decisioni nette, che hanno ripristinato la saldezza degli argini costituzionali. Mi riferisco, naturalmente, alla giurisprudenza che ha posto fine alla reiterazione dei decreti-legge, all'epoca giunta ad eccessi deliranti, che è bello oggi dimenticare; a quella che ha fissato e presidia con severità (financo eccessiva, opina qualcuno) i confini dell'insindacabilità ex art. 68 primo comma; a quella che da ultimo ha colpito la "evidente" mancanza dei presupposti costituzionali nella decretazione d'urgenza, pur nella (colpevole) acquiescenza del Parlamento<sup>50</sup>.

Nel momento in cui le norme dei regolamenti parlamentari disciplinatrici del procedimento legislativo, anche quelle più direttamente connesse alle disposizioni costituzionali, sembrano sfarinarsi e assumere la consistenza delle sabbie mobili, potrebbe dunque non essere più irrealistico immaginare che la Corte possa spingersi su terreni da cui finora si è volutamente ritratta. A proposito, richiamo le più recenti riflessioni di una dottrina<sup>51</sup> da tempo attenta ai temi parlamentari, che provo a riassumere. Osserva, questa dottrina, che lo spirito di integrazione che ha caratterizzato per lungo tempo la vita parlamentare, da una parte ha evitato i conflitti sulle regole e dall'altra ha giustificato un atteggiamento della Corte di astensione da qualsiasi ingerenza al riguardo. Infatti la sentenza n. 9 del 1959 (che all'epoca si poté perfino giudicare storica sì, ma insufficiente<sup>52</sup>) è stata, nel tempo, più volte ritrattata, in nome soprattutto della collocazione dell'organo Parlamento nel sistema politico-istituzionale.

Ma la Corte stessa ha preso atto che i presupposti su cui si reggeva quella giurisprudenza sono, nel presente contesto, profondamente mutati, e ne ha tratto le coerenti conseguenze con la nitida e perentoria sentenza che ha affermato il titolo della Corte a sindacare la "evidente mancanza" dei presupposti per la decretazione d'urgenza, anche in presenza della intervenuta legge di conversione: ciò in nome del principio per cui la disciplina costituzionale del procedimento legislativo non è nella disponibilità delle Camere, nonchè dell'aggancio diretto fra spettanza alle Camere della funzione legislativa e valori e diritti fondamentali.

Divenuti quindi obsoleti gli argomenti su cui la giurisprudenza costituzionale aveva fondato finora il rispetto dell'autonomia parlamentare, occorre chiedersi fin dove possa spingersi il sindacato della Corte sui vizi del procedimento legislativo. Quella dottrina esprime al riguardo due timori: che l'assunzione dei regolamenti parlamentari a norme-parametro per il giudizio di legittimità costituzionale da un lato finisca con l'eclissare la prescrittività della Costituzione stessa e dall'altro irrigidisca oltre misura i rapporti politico parlamentari. Né, soggiunge, possono fungere da parametro norme alle quali si è sempre riconosciuto il peculiare carattere della cedevolezza. In conclusione, spetta al giudice costituzionale identificare l'esatto significato delle norme costituzionali e imporne il rispetto.

Esprimendo *toto corde* adesione all'ordine argomentativo esposto, mi chiedo tuttavia se non vi siano margini per giungere a conclusioni almeno in parte diverse. Sugerire alla Corte di identificare il contenuto minimo essenziale per le nozioni di "articolo" o "esame in commissione" per collocarlo alla base del suo sindacato sui vizi *in procedendo* (assumendo la non rilevanza, ai fini del giudizio, delle disposizioni regolamentari, vuoi che nel caso concreto sottoposto al suo esame

---

<sup>50</sup> Il richiamo è naturalmente alle due sentenze (n. 171/2007 e n. 128/2008) che hanno affermato il titolo della Corte a sindacare la sussistenza del caso straordinario di necessità e di urgenza nei decreti-legge emanati dal Governo anche a fronte della intervenuta conversione da parte delle Camere: sentenze delle quali non sarà mai sufficientemente apprezzata la limpidezza e la forza concettuale, specialmente laddove non si sono limitate all'applicazione di un criterio interpretativo logico-testuale, ma hanno tenuto presenti e valorizzato esigenze e istanze "di sistema", discendenti dalla diversa legittimazione di Governo e Camere e all'esigenza di preservare il sistema di equilibri inerente alla forma di governo quale disegnata dalla Costituzione.

<sup>51</sup> M. MANETTI, *La lunga marcia verso la sindacabilità del procedimento legislativo*, in «Quad. Cost.», n. 4/2008, pag. 835.

<sup>52</sup> Già all'epoca, tanto P. BARILE che C. ESPOSITO, nei loro famosi commenti (in "Giur. Cost", 1959, pag. 240 e 622) segnarono i limiti e le contraddizioni (certamente voluti e consapevoli) della sentenza.

siano state scrupolosamente applicate, vuoi che siano state latamente interpretate alla luce dei precedenti, vuoi che siano state semplicemente derogate, magari con l'accordo di tutti), se da un lato offre un ancoraggio diretto al suo giudizio, non rischia - per l'ampia discrezionalità interpretativa che le impone di esercitare - di trascinarla in una terra di nessuno fra le opposte trincee a subire il fuoco incrociato di maggioranza e opposizione?

E d'altra parte, la cedevolezza della disciplina regolamentare (alle decisioni presidenziali fondate sul precedente o all'unanime accordo - il *nemine contradicente* - di soggetti che sono ad un tempo autori della norma e destinatari della medesima) è - nelle presenti circostanze - da considerarsi tuttora elemento essenziale nella forma di governo e da preservare gelosamente, nel gioco complesso che lega partiti e Gruppi, maggioranza e opposizione, Parlamento e Governo, in nome di una sovranità del Parlamento ormai più mitica che reale, o semmai un fattore di indebolimento del Parlamento nel suo insieme nel rapporto con gli altri giocatori<sup>53</sup>?

Alla seria obiezione che, assumendo i regolamenti parlamentari a parametro del giudizio, si rischierebbe di eclissare la prescrittività della Costituzione, poiché la lettura della seconda offerta dai primi finirebbe con l'imporsi su di questa<sup>54</sup>, soccorre la considerazione che - ove la giusta e opportuna elasticità interpretativa dei regolamenti nei confronti della Costituzione trasmodasse in "evidente" violazione - ben potrebbero i regolamenti, così come assunti a norme interposte, essere altresì oggetto di un (sicuramente prudente e avveduto) sindacato di legittimità costituzionale<sup>55</sup>.

Circa l'altra obiezione, riguardante il pericolo di irrigidire oltremisura la disciplina dei rapporti politici parlamentari, in queste note avevamo preso le mosse da una denuncia sull'eversione delle fonti del diritto parlamentare a danno di Costituzione e regolamenti: forse quindi l'obiezione può risolversi in argomento rafforzativo<sup>56</sup>.

In altre parole, un più forte radicamento dei regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti disegnato dalla Costituzione, nelle forme che la cautela e la saggezza della Corte sapranno trovare, non gioverebbe a rafforzare quel legame fra rispetto delle regole e democrazia, che Lorenza Carlassare ci sottolinea?

---

<sup>53</sup> Senza troppi giri di parole, A. MANZELLA (in *Prefazione* a L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2008, pag. IX) afferma che, per combattere le odierne "degenerazioni del parlamentarismo" - e cioè il "dominio incontrollato e incontrollabile di maggioranze assolute", il primo rimedio è la "interruzione del culto per un tabernacolo proprio del diritto parlamentare: gli *interna corporis*. E dunque chiedere alla Corte costituzionale di abbandonare la sua giurisprudenza di non intervento negli affari interni delle Camere". Aggiungo che oggi l'attenzione ai Regolamenti parlamentari si focalizza principalmente sul nodo del punto di equilibrio fra maggioranza e opposizione, lungo i crinali dei molteplici procedimenti ivi disciplinati. Tuttavia, ai fini del procedimento legislativo, i regolamenti definiscono, a un tempo numerosi altri punti di equilibrio (fra i Gruppi; fra i singoli parlamentari e i rispettivi Gruppi; fra gli innumerevoli organi - dal Presidente al più effimero Comitato - che compongono gli organi complessi Camere) meritevoli di tutela.

<sup>54</sup> Obiezione che poggia sul solido precedente rappresentato dalle contrapposte letture offerte dai regolamenti di Camera e Senato dell'art. 64, terzo comma (*quorum* delle deliberazioni), entrambe, come è noto, benedette dalla Corte...

<sup>55</sup> Il legame necessario fra parametricità e sindacabilità di una fonte è posto in luce, ad es., da M. RAVERAIRA, *Le norme dei regolamenti parlamentari come "oggetto" e come "parametro" nel giudizio di legittimità costituzionale*, in «Giur. cost.», 1984, pag. 1849. M. MANETTI, nella voce cit., in "Encicl. del dir.", pag. 652 rileva invece come la conciliazione empirica fra giuridicizzazione dei regolamenti parlamentari nei sistemi a costituzione rigida e necessaria elasticità del gioco politico parlamentare sia rinvenuta, presso altri ordinamenti (ad es. quello tedesco), ammettendo il sindacato sui regolamenti ma negandone il valore di parametro.

<sup>56</sup> L. GIANNITI - N. LUPO, *op. cit.*, pag. 7, felicemente scrivono che «il diritto parlamentare, per definizione, pretende di porre regole che limitano il potere politico nelle sedi che esso è abituato a considerare come proprie»: non si può (o meglio, si dovrebbe non potere) «affermare che in Parlamento viga solo la legge del più forte». Del resto, il diritto comparato segnala una «tendenza di lungo periodo nel senso di una progressiva giuridicizzazione delle regole della vita parlamentare, affidandone sempre più spesso la tutela al giudice costituzionale» (id., *ibid.*).